

een gebied afgebakend volgens of in uitvoering van een Europese richtlijn, afhankelijk gemaakt van het verkrijgen van een vergunning. Krachtens deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke activiteiten een wijziging van de vegetatie inhouden.

Volgens artikel 8, §1, 5° van het besluit Natuurbehoud wordt het wijzigen van historisch permanent grasland gelegen in een valleigebied of binnen de perimeters afgebakend in uitvoering van de Habitatrictlijn als een vergunningsplichtige vegetatiewijziging beschouwd.

Artikel 2, 5° van het decreet Natuurbehoud bepaalt het begrip historisch permanent grasland. Luidens de bijlage IV van het besluit Natuurbehoud wordt voor deze definitie "indicatief" verwezen naar een aantal karteringseenheden zoals aangegeven in de biologische waarderingskaart.

Het ten laste van de verzoekende partij opgestelde procesverbaal vermeldt dat de betrokken percelen "op de biologische waarderingskaart aangeduid (zijn) als historisch permanent grasland. Code Hpr Weilandcomplex met veel sloten en/of microreliëf."

Uit de voormelde decretale en reglementaire bepalingen moet worden besloten dat wijzigingen van historisch permanent grasland, gelegen binnen bepaalde beschermingsgebieden, aan een vergunningsplicht zijn onderworpen.

Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat de kwalificatie van historisch permanent grasland *in casu* volledig en uitsluitend gesteund is op de biologische waarderingskaart. Deze kaart maakt deel uit van een project van de Vlaamse overheid waarbij aan de hand van een uniforme lijst van karteringseenheden de vegetatie wordt geïnventariseerd en in kaart gebracht. Deze kaart werd niet wettig vastgesteld en evenmin bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, dus heeft geen bindende en verordenende kracht en is derhalve niet tegenstelbaar aan de verzoekende partij. Integendeel lijkt het erop dat voor de definitie van historisch permanent grasland indicatief verwezen wordt naar karteringseenheden van de biologische waarderingskaart. Dit klemt des te meer gelet op de verstreckende eigendomsbeperkende gevolgen die aan dergelijke kwalificatie verbonden zijn.

De kwalificatie van de betrokken percelen als *historisch permanent grasland* is onwettig. Het bewijs van het bestaan van het milieumisdrijf is derhalve niet geleverd zodat de gewestelijke entiteit onbevoegd was om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen.

De bestreden beslissing is derhalve onwettig omdat zij strijdt met artikel 16.4.27, tweede lid van het DABM.

Om deze redenen beslist het Milieuhandhavingscollege:

1. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De bestreden beslissing van de gewestelijke entiteit met

nummer 09/AMMC/106-M/TR van 31 mei 2010 wordt vernietigd.

Noot – De biologische waarderingskaart: een juridische splijtzwam?

A. Algemene situering van de biotoopbescherming in het Vlaamse Gewest

1. Binnen de Vlaamse natuurbehoudswetgeving neemt de *biotoopbescherming* een niet onbelangrijke plaats in. Biotoopbescherming heeft meer specifiek de bescherming van leefgebieden van wilde soorten van fauna en flora tot doel¹. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere biotoopbescherming², maar de grens tussen beiden is niet altijd scherp te trekken.

De juridische instrumenten ten behoeve van die biotoopbescherming bestaan voornamelijk uit voorschriften inzake de *identificatie* van de biotopen en *beschermingsvoorschriften* op de geïdentificeerde biotopen.

2. Het besluit van 23 juli 1998 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurbesluit)³ biedt een belangrijk, zij het niet exclusief⁴ juridisch kader voor de biotoopbescherming in het Vlaamse Gewest.

Het Natuurbesluit bevatte tot voor kort drie soorten beschermingsregimes voor de wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen: een *relatief verbod* tot bepaalde vegetatiewijzigingen⁵ waarvoor weliswaar individuele ministeriële ontheffing kan worden bekomen⁶, een *vergunningsplicht* en meldingsplicht⁷. Sinds 1 september 2009⁸ is de meldingsplicht afgeschaft. Omzendbrief LNW/98/01 bevat onder meer nadere richtlijnen met betrekking tot de ontheffings- en natuurvergunningprocedure, maar is wel gedeeltelijk gedateerd omdat deze niet werd aangepast aan de wijzigingen die aan het Natuurbesluit werden doorgevoerd⁹.

Het wijzigingsverbod uit artikel 7 van het Natuurbesluit heeft betrekking op specifieke vegetatietypes die verder zijn gekarakteriseerd in bijlagen IV en V van het besluit, zoals historisch permanente graslanden, duinvegetaties of moerassen en waterrijke gebieden.

1. Zie hierover uitgebreid G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 671 e.v.

2. Algemene biotoopbescherming heeft betrekking op algemeen omschreven categorieën van biotopen (bv. bossen of bermen), terwijl bijzondere biotoopbescherming betrekking heeft op specifieke categorieën van biotopen (bv. moerasbossen of graslanden).

3. BS 10 september 1998. Het besluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 13, §4 en §5 van het Decreet Natuurbehoud, dat bepaalt dat het wijzigen van vegetatie en van kleine landschapselementen en hun vegetatie afhankelijk is van het verkrijgen van een vergunning, voor zover de Vlaamse regering de wijzigingen niet verbiedt. Het Natuurbesluit volgt het zogenaamde Vegetatiebesluit van 16 juli 1996 (BS 22 augustus 1996) op dat zijn rechtsgrond vond in artikel 37bis van de Wet op het natuurbehoud.

4. Zo bevatten onder meer het Bosdecreet van 13 juni 1990, het Duinendecreet van 14 juli 1993, het Bermenbesluit van 27 juni 1984 evenzeer bepalingen inzake biotoopbescherming.

5. Art. 7 Natuurbesluit

6. Art. 10 Natuurbesluit

7. Voor een meer uitgebreide bespreking zie K. DE ROO, 'Raakvlakken tussen natuurbehoud en ruimtelijke ordening', *TROS* 2001, 172-179; E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje*, ed. 2011, 724-735.

8. Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 betreffende de vergoeding van wildschade of van schade door beschermde soorten en tot wijziging van hoofdstuk IV van het besluit van de Vlaamse Regering 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, BS 26 augustus 2009.

9. Omzendbrief LNW/98/01 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 17 februari 1999



Het betreft overigens een horizontale maatregel die geldt over het hele grondgebied ongeacht de planologische bestemming. De natuurvergunningplichtige vegetatiewijzigingen uit artikel 8 van het Natuurbesluit zijn daarentegen zeer ruim opgevat nu alle vegetatie is beschermd¹, met inbegrip van ruderaal soorten als brandnetels en distels of braamstruiken², en zijn gekoppeld aan bepaalde (groenere) bestemmingen of gebieden met een bijzonder natuurbeschermingsstatuut, zoals de speciale habitatbeschermingszones.

In beide regimes gelden evenwel een reeks *uitzonderingsclausules*³, bijvoorbeeld voor vegetatiewijzigingen die worden uitgevoerd op huiskavels van een woning of bedrijfsgebouw of voor normale onderhoudswerken⁴. Bovendien is voorzien in een *integratiespoor* met de stedenbouwkundige vergunning, dat inhoudt dat de stedenbouwkundige vergunning geldt als natuurvergunning mits advies werd gevraagd aan het Agentschap voor natuur en bos (ANB)⁵.

De ministeriële opheffing van het wijzigingsverbod of de natuurvergunning verschaft nochtans geen *carte blanche* aan de titularis ervan. De *natuurzorgplicht* uit artikel 14 Natuurdecreet blijft immers onverkort gelden⁶. Die zorgplichtbepaling geldt evenzeer indien beroep kan worden gedaan op de hierboven vermelde uitzonderingsregeling⁷.

De belangrijkste *handhavingsweg* van de weergegeven biotoopbeschermingsreglementering blijft op heden de strafrechtelijke. De strafbaarstelling van het vegetatiewijzigingsverbod uit artikel 7 en 8 van het Natuurbesluit en de eraan gekoppelde ontheffings- of vergunningsplicht wordt onder het regime van het Milieuhandhavingende decreet (titel XVI DABM)⁸ in beginsel gewaarborgd door artikel 16.6.3^{ter} DABM. Wanneer de beschadigde vegetatie behoort tot een beschermd habitatype, genoemd in bijlage I van het Natuurdecreet (bv. schorren met slijkgrasvegetaties of veenbossen), of indien het de beschadiging betreft van een plantensoort opgenomen in bijlage III van zelfde decreet (bv. kruipend moerasscherm of drijvende waterweegbree), zal (ook) artikel 16.6.3^{quater} DABM toepasselijk zijn. Dit geldt evenzo indien de beschadigde vegetatie het leefgebied vormt van een beschermd vogel-

soort, opgenomen in bijlage IV (bv. ijsvogel, velduil of zwarte specht). De inbreuken kunnen langs de klassieke strafrechtelijke weg worden afgehandeld, maar het parket kan het dossier ook doorverwijzen naar het bestuurlijk afhandelingsspoor⁹, waar de inbreuken vervolgens een alternatieve beboetingsprocedure volgen¹⁰. Met de uitbreiding van het toepassingsgebied van het Milieuhandhavingende decreet tot de sector van het milieubeheer, kunnen onder andere de inspecteurs van de Afdeling Natuurinspectie, Administratie en Communicatie van het Agentschap voor natuur en bos en de natuurinspecteurs van de provinciale diensten van het Agentschap voor natuur en bos¹¹ eveneens bestuurlijk optreden en onder meer de staking of de regularisatie bevelen van werkzaamheden die strijdig zijn met de reglementering inzake de biotoopbescherming. Zo kan het bevel worden opgelegd tot het aanvragen van een regulariserende natuurvergunning. Ook derden, onder andere milieuorganisaties, kunnen onder bepaalde voorwaarden vragen om dergelijke bestuurlijke maatregelen op te leggen¹².

B. Hulpmiddelen voor het identificeren van (beschermd) vegetatietypes

3. De achillespees van een succesvolle toepassing van deze biotoopbeschermingsregeling is de *identificatie* van de beschermde vegetatietypes. Aan een rechtstreekse biotoopbescherming kleeft inderdaad een grote toepassingsmoeilijkheid. Sommige vegetatietypes zijn voor de doorsnee burger moeilijk te herkennen: de burger die geen botanicus is, kan vaak slechts weten dat hij met een beschermd biotoop te maken heeft wanneer dat door de bevoegde overheid ruimtelijk is afgebakend, m.a.w. wanneer de ligging daarvan bepaald is op een manier die het voor de burger duidelijk maakt dat er een bepaalde beschermd vegetatie voorkomt¹³, of wanneer hij minstens kan terugvalen op een heldere definiëring van de beschermde vegetatietypes. Nu de overtreding van de beschermingsvoorschriften uit het Natuurbesluit strafbaar zijn gesteld¹⁴, is deze vraag evenzeer van belang in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, dat onder meer is vervat in artikel 12 en 14 Gw.

1. Zie A. CLIQUET en P. DE SMEDT, 'Over meidoorns en distels: ecologische juweeltjes of doorn in het oog? Een juridische evaluatie van de wettelijke bestrijdingsplicht van distels en bacterievuur op meidoorns', *TMR* 2002, 400.
2. Vanuit natuurbehoudsoogpunt zijn deze op het eerste gezicht 'banale soorten' nochtans van groot belang. Zo zijn brandnetels de belangrijkste voedselplant voor dagpauwogen (*Aglais io*) en vormen distels een groot deel van het voedsel van putters of distelvinken (*Carduelis carduelis*). De dichte struweelbegroeiingen van braamstruiken vormen bijvoorbeeld het leefgebied van streng beschermde soorten als de hazelmuis (*Muscardinus avellanarius*) of de boomkikker (*Hyla aborea*).
3. Wat betreft de reikwijdte van deze uitzonderingsregeling, zie H. SCHOUKENS, 'Het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden in Vlaanderen: theorie en praktijk', in *Wie beschermt het natuurbeschermingsrecht?*, Verslag van de 100^e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht, georganiseerd in samenwerking met de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht op 29 mei 2008, Den Haag, BU, 2008, 113-114, die, onder verwijzing naar onder andere het arrest nr. 164.819 van 16 november 2006 er terecht op wijst dat de uitzonderingsgronden, meer specifiek deze met betrekking tot de onderhoudswerken, restrictief dienen te worden opgevat.
4. Art. 9 Natuurbesluit
5. Art. 9, 2^e Natuurbesluit

6. Art. 10 §1 en art. 16, 1^o Natuurbesluit. Zie ook P. DE SMEDT en H. SCHOUKENS, 'Natuurzorgplicht. Is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?' *NJW* 2009, 742.
7. Art. 9, eerste lid, Natuurbesluit.
8. Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen", *BS* 29 februari 2008, zoals gewijzigd.
9. Zie art. 16.4.31 t.e.m. 16.4.35 DABM
10. Zie art. 16.4.36 t.e.m. 16.4.39 DABM en art. 16.4.45 t.e.m. 16.4.65 DABM.
11. Art. 25 B. VI.Reg. van 28 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009.
12. Art. 16.4.18 DABM.
13. K. DE ROO, 'Raakvlakken tussen natuurbehoud en ruimtelijke ordening', *TROS* 2001, 178; zie ook G. VAN HOORICK, 'Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 688 e.v., die verwijst naar het registratiesysteem dat geldt in de meeste Duitse Länders, waar het bestuur de verplichting heeft om alle bijzonder beschermde biotopen in een publiek toegankelijk register op te nemen en te omschrijven.
14. Zie art. 16.6.1.16^e en art. 16.6.1, §1, art. 16.6.3^{ter} of art. 16.6.3^{quater} DABM.



4. Voor sommige vegetatietypes wordt een *wettelijke definitie* gegeven¹. Niet alle definities bieden evenwel een toereikende houvast. Vaak zijn nog uiteenlopende interpretaties mogelijk.

Zo worden de 'historisch permanent graslanden', die een bijzondere plaats innemen in de biotoopbeschermingsregeling van het Natuurbesluit², gedefinieerd als 'een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als grasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones'³. In een arrest van 10 november 2005 overwoog het Hof van Beroep van Gent evenwel dat deze definitie de rechtsonderhorige niet toelaat te bepalen of een perceel al dan niet een historisch permanent grasland is in de zin van het Natuurdecreet en -besluit. De definitie bevat volgens het Hof immers tal van begrippen (zoals: langdurige, cultuurhistorische, soortenrijk) die daartoe onvoldoende precies en duidelijk zijn⁴.

Het begrip 'waterrijke gebieden', waarvoor een relatief wijzigingsverbod geldt, wordt gedefinieerd in artikel 2, 21° van het Natuurdecreet als 'gebieden met moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter'. Opmerkelijk is dat moerassen en waterrijke gebieden als afzonderlijke vegetaties lijken opgesomd te worden in artikel 7, 6° Natuurbesluit, terwijl in de wettelijke definiëring van waterrijke gebieden moerassen zijn ingesloten. Het begrip moeras wordt overigens niet wettelijk gedefinieerd⁵. In een recent arrest oordeelde de Raad van State dat uit de definitie van 'waterrijke gebieden' af te leiden is dat de moerassen, met hun typerende vegetatie, een specifieke verschijningsvorm van een waterrijk gebied is. Een geïsoleerde poel met een beperkte oppervlakte die is gelegen binnen percelen die voor de landbouw in gebruik zijn, kan volgens de Raad niet worden aanzien als moeras in de zin van artikel 7, 6° van het Natuurbesluit. De loutere aanwezigheid van typische moerasvegetatie maakt van een poel nog geen moeras, aldus de Raad. Ook dient de oppervlakte waarover de typische vegetatie

zich uitstrekt voldoende groot te zijn opdat er sprake zou kunnen zijn van een 'gebied'⁶.

Ook andere vegetatietypen worden niet gedefinieerd (bv. duinvegetaties). In het geannoteerde arrest van 24 december 2010 heeft het Gentse Hof van Beroep nochtans geoordeeld dat het begrip 'zeereepduin' in zijn spraakgebruikelijke zin moet worden begrepen, dit is een duin die deel uitmaakt van een zeereep, wat op zijn beurt een duinenrij is onmiddellijk langs het strand⁷. Het verweer van de beklagde dat de beschermingsregeling en de eraan verbonden strafbaarstelling, omwille van het ontbreken van een heldere definiëring van dit vegetatietype, strijdig zouden zijn met het wettigheidsbeginsel, werd dan ook verworpen door het Hof.

Voor de definiëring van bepaalde vegetatietypes, zoals moerassen, bronnen, holle wegen, graften en duinvegetaties, kan overigens nuttige inspiratie worden opgedaan in omzendbrief LNW/98/01, waaraan ook een code van goede natuurpraktijk is gekoppeld. De omzendbrief verwijst ook naar informatiebronnen die geraadpleegd kunnen worden voor gegevens inzake de ecologische waarde van het gebied. De omstandigheid dat deze omzendbrief uitsluitend is gericht aan administratieve overheden en voor de burger geen juridisch bindende of verordenende kracht heeft⁸, belet uiteraard niet dat deze kan bijdragen tot een (beter) begrip van de betrokken beschermingsvoorschriften voor vegetaties en de eraan gekoppelde strafrechtelijke sanctionering.

Problematischer in het licht van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel is de koppeling van de natuurvergunningplicht aan het onbepaalde begrip 'vegetatie'⁹. Daardoor worden immers potentieel alle vegetatiewijzigingen onder het bereik van de strafbaar gestelde natuurvergunningplicht gebracht, althans voor zover ze plaatsvinden in een groene planologische bestemming of een speciale habitatbeschermingszone. Dit is vanuit oogpunt van het natuurbehoud bezien een goede zaak. De ruime reikwijdte van de natuurvergunningplicht draagt er immers toe bij dat heel wat schadelijke activiteiten die op zich niet vergunningsplichtig zijn op basis van de regelgeving inzake de ruimtelijke ordening of milieuhygiëne toch worden gevat door de beschermingsregelgeving inzake het natuurbehoud, inclusief de passende beoordeling uit artikel 36ter Natuurdecreet als het vegetatiewijzigingen betreft in een speciale habitatbeschermingszone¹⁰. SCHOUKENS re-

1. Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 21 maart 1998
2. De beschermingsregeling is nochtans behoorlijk complex ingericht. Voor deze graslanden geldt een wijzigingsverbod voor zover zij gelegen zijn binnen speciale beschermingszones 'Poldercomplex' en 'Het Zwin'. In een andere speciale beschermingszone 'Izervallei' blijft de natuurvergunningplicht behouden (art. 7, 4° Natuurbesluit), terwijl het wijzigen van historisch permanente graslanden in de overige speciale beschermingszones nog steeds een natuurvergunningplicht geldt voor zover het gaat om een aangemeld habitattypen (art. 8, 5° Natuurbesluit). In de speciale vogelbeschermingszones speelt dan weer geen natuurvergunningplicht. In bepaalde gevallen is er sprake van een overlapping van het beschermingsregime uit artikel 7, 4° (wijzigingsverbod) en artikel 8, 5° (natuurvergunningplicht), wat de rechtsonzekerheid en de administratieve lastendruk nog aanscherpt.
3. Art. 2, 5° Natuurdecreet

4. Gent (10de kamer), 10 november 2005, *onuitg.*, Not. Nr. 890/03
5. Omzendbrief LNW/98/01 bevat wel een definiëring van moerassen, die worden omschreven als de geleidelijke overgang van open water naar land, zowel in kreken, vijvers, plassen, waterlopen, kanalen en kunstmatige watermassa's. Eigen aan moerassen is de opeenvolging van levensgemeenschappen bij de ontwikkeling van open water naar land (verlanding).
6. RvS 1 juli 2010, nr. 206.376, Leyman.
7. Gent (10e kamer), 24 december 2010, *TMR* 2011, 294 e.v.
8. Zie P. DE SMEDT, 'Natuur en onderneming: juridische gids voor uw dagelijkse praktijk', *Onroerend goed in de praktijk*, XV.T., 2010, 86.
9. Het Vegetatiebesluit kende wel een definitie van vegetatie: de natuurlijke en halfnatuurlijke begroeiing met alle spontaan gevestigde kruid-, struweel- en bosbegroeiingen (E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje*, ed. 2011, 726).
10. H. SCHOUKENS, 'Het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden in



feereert in dit verband aan een illustratief toepassingsgeval over een motorcross binnen een speciale vogelbeschermingszone dat door de correctionele rechtbank te Dendermonde werd beoordeeld¹. De crossers in kwestie werden niet alleen een schending van de natuurzorgplicht uit artikel 14 Natuurdecreet ten laste gelegd, maar ook een inbreuk op de natuurvergunningplicht. De correctionele rechter stelde immers vast dat het crossen noodzakelijkerwijs een ernstige beschadiging van de aanwezige vegetatie impliceerde. Het feit dat het in kwestie niet ging om een bijzonder beschermd habitattypen, maar om pioniersvegetatie, deed volgens de rechtbank niet terzake, nu elke vorm van vegetatie (uitgezonderd de cultuurgewassen) in beginsel onder het beschadigingsverbod van artikel 8, §1 van het Natuurbesluit valt. Het openbare ministerie kon volgens de rechtbank evenmin een bijzondere bewijslast worden opgedrongen om zeer concreet en gedetailleerd aan te geven op welke locaties de vegetatieschade werd aangebracht en de concrete omvang ervan. Naar het oordeel van de rechtbank is het immers een vaststaand feit dat het veroorzaken van ernstige schade onvermijdelijk en logischerwijs voortvloeit uit het feit dat beklagden zich met een motorvoertuig in de betrokken speciale vogelbeschermingszone begaven. Indien men de vaagheid van het vegetatiebegrip en het open toepassingsgebied *ratione personae* echter tegen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de vroegere zorgplichtbepaling uit artikel 14 van het Natuurdecreet houdt², lijkt het op het eerste gezicht niet zonder meer evident om te stellen dat artikel 8, §1 van het Natuurbesluit, in combinatie met de strafbepalingen van artikel 16.6.3ter of artikel 16.6.3quater DABM, de grondwettelijke legaliteitstoets doorstaat. Die rechtsvraag werd ook al aan de orde gebracht naar aanleiding van de reparatietekst van de natuurzorgplicht uit artikel 14 Natuurdecreet, die werd aangenomen na het aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof³. Natuurlijk kan daartegen worden geargumenteed dat het begrip vegetatie een voldoende verstaanbaar begrip is volgens de spraakgebruikelijke betekenis ervan, de handelingen die onder de natuurvergunningplicht vallen nader zijn omschreven in artikel 8, §1 van het Natuurbesluit (afbranden, met mechanische of chemische middelen beschadigen of doen afsterven, wijzigen van reliëf of overstromingsregime) en door de koppeling aan bepaalde planbestemmingen of de afgebakende speciale

beschermingszones die handelingen ook territoriaal te situeren zijn, zodat het beschermingsvoorschrift in kwestie wel degelijk een voldoende nauwkeurige normatieve inhoud heeft om het misdrijf te kunnen definiëren⁴.

5. Een dergelijke ruimtelijke afbakening is trouwens al gebeurd bij het opstellen van de *Biologische Waarderingskaart*, waaraan ook in de bijlagen van het Natuurbesluit wordt gerefereerd. Bijlage IV van dat besluit omschrijft meer specifiek wat als 'historisch permanent grasland' moet worden beschouwd. In Bijlage V wordt een nadere omschrijving van de vegetatietypes uit artikel 7, 5°, 6° en 7° van het Natuurbesluit gegeven (bv. moerassen, duinvegetaties). Beide bijlagen bevatten een lijst met karteringseenheden voor de vegetatietypes in kwestie die ook worden gehanteerd op de zogenaamde *Biologische Waarderingskaart* (BWK). Ook in de hierboven geciteerde omzendbrief LNW/98/01 worden die karteringseenheden gehanteerd bij de typering van de aldaar omschreven vegetatietypes.

De BWK is een gebiedsdekkende inventarisatie en evaluatie van het biologische milieu die op een visuele en cartografische manier wordt voorgesteld en die de wetenschappelijke waardering van dat milieu tot uitdrukking brengt. Hiervoor is op een uniforme wijze het hele Vlaamse Gewest geïnventariseerd en geëvalueerd, waarbij het grondgebruik, de plantengroei en de kleine landschapselementen zijn opgenomen.⁵ De BWK is opgevat als een kartering op fyto-sociologische basis, dit wil zeggen op basis van het voorkomen en de samenstelling van verschillende plantengemeenschappen. Op basis van vooraf bepaalde karteringseenheden die alle mogelijke vegetatietypen weergeven, is in het Vlaamse Gewest de vegetatie die er voorkomt geïnventariseerd en gekarteerd. Op basis van vier criteria, namelijk zeldzaamheid, biologische kwaliteit, kwetsbaarheid en vervangbaarheid, is aan iedere karteringseenheid een waarderingsklasse toegekend: biologisch zeer waardevol (donkergroen gekleurd), biologisch waardevol (lichtgroen gekleurd) en biologisch minder waardevol (wit). Naast de kartering op basis van plantengemeenschappen worden sommige gebieden op de BWK bovendien rood gearceerd omwille van de aanwezige fauna. Bij de keuze van deze gebieden heeft men zich gebaseerd op het voorkomen van soorten uit de zogenaamde

Vlaanderen: theorie en praktijk', o.c., 113; H. SCHOUKENS, 'Hobbycrossen in natura 2000-gebied. Of hoe een op het eerste zicht eenvoudige toepassing van het natuurbehoudsrecht uitmond in enkele heikele juridische vraagstukken', *TMR* 2008, 678 e.v.

1. Corr. Dendermonde (13e kamer), 21 december 2008, *TMR* 2008,670, noot SCHOUKENS, H; zie ook H. SCHOUKENS, 'Motorcross in beschermd natuurgebied kordaat aangepakt', *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 7
2. GwH, nr. 36/2008, 4 maart 2008.
3. P. DE SMEDT en H. SCHOUKENS, 'Natuurzorgplicht. Is er leven na het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008?', *NJW* 2009, 756.
4. Zie in de zin ook H. SCHOUKENS, 'Hobbycrossen in natura 2000-gebied. Of hoe een op het eerste zicht eenvoudige toepassing van het natuurbehoudsrecht uitmond in enkele heikele juridische vraagstukken', *I.c.*, 684.
5. Deze kaart is aangemaakt door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en kan worden geraadpleegd op www.inbo.be en www.gisvlaanderen.be.

De volledige legende is te vinden in dit document: www.inbo.be/docupload/1080.pdf. Er bestaan twee versies van de BWK. BWK versie 1 is gemaakt in de periode 1978 – 1986 met aanvullingen tot in 1996. Ze is gemaakt voor heel België. Aangezien die eerste versie onnauwkeurig was, is intussen een update gemaakt, de BWK versie 2. Deze is opgenomen vanaf 1997 en is een gedetailleerd document dat in beginsel bruikbaar is tot op perceelsniveau, zij het dat ook binnen de BWK versie 2 de nauwkeurigheid niet overal even groot is. Zie ook: G. DE KNIJF, D. PAELINCKX, H. DEMOLDER, S. DE SAEGER en R. GUELINCKX, 'De Biologische Waarderingskaart: een wetenschappelijk instrument voor het beleid', *Natuur.focus* 2008/3, 100-106; G. DE KNIJF, S. DE SAEGER, L. VRIENS, P. OOSTERLYNCK en D. PAELINCKX, *De Biologische Waarderingskaart. Wetenschappelijke ondersteuning van het gebiedsgericht beleid*, INBO, 2010, <http://www.inbo.be/files/bibliotheek/67/217267.pdf>



'rode lijsten'¹ van amfibieën en reptielen, libellen, vlinders, broedvogels en zoogdieren (behalve de vleermuizen).

C. Juridische (on)waarde van de BWK

6. De BWK heeft geen juridisch (bindend) statuut: de vaststellingsprocedure noch de rechtsgevolgen zijn geregeld. Er heeft zich intussen dan ook een relatief uitgebreide rechtspraak gevormd over de vraag naar de juridische waarde van de BWK. De uitkomst van deze discussie is niet zonder belang omdat de toepassing en de handhaafbaarheid van de biotoopbeschermingsregeling er mede door worden bepaald. Vooraf dient te worden opgemerkt dat het belang van die discussie zich vooral situeert op het vlak van de bijzondere vegetatietypes als historisch permanent grasland, grafen of moerasvegetatie en minder voor de natuurvergunningplichtige vegetatiewijziging nu, zoals eerder werd toegelicht, in beginsel alle vegetatie onder het toepassingsgebied van de biotoopbeschermingsregeling valt.

7. Reeds in een arrest van 27 januari 2000 bevestigde de Raad van State dat de BWK geen bindende of verordende kracht heeft². Het arrest behandelde de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van een besluit van de toenmalige afdeling Natuur waarbij de stillegging werd bevolen van de infrastructuurwerken in een tot milieubelastend industriegebied bestemde zone die volgens de BWK kwalificeerde als moeras en waterrijk gebied, omdat de projectontwikkelaar weliswaar beschikte over een stedenbouwkundige vergunning maar niet over een ministeriële ontheffing van het wijzigingsverbod van artikel 7 Natuurbesluit en evenmin, in het kader van de behandeling van de bouwaanvraag, advies was ingewonnen van de toenmalige afdeling Natuur. De verzoeker stelde dat het proces-verbaal waarop de beslissing was geschraagd uitsluitend steunde op de in de BWK vermelde kwalificatie, terwijl die kaart geen enkele juridisch bindende kracht bezit. Volgens de Raad verhindert het ontbreken van bindende of verordende kracht van de BWK nochtans niet dat de overheid er rekening mee houdt in haar besluitvorming. Naargelang de omstandigheden verplicht het zorgvuldigheidsbeginsel dat de overheid deze gegevens in de beoordeling van haar beslissingen betreft, aldus de Raad. Niettemin besluit de Raad van State dat de vermelding op de BWK op zich niet voldoende is, maar het noodzakelijk is om andere gegevens over de feitelijke kenmerken van het terrein in beschouwing te nemen³.

In een recent arrest heeft de Raad van State die zienswijze bevestigd door te oordelen dat de vermelding van een bepaald gebied op de BWK als dusdanig geen

dwingende gevolgen heeft voor de plannende overheid⁴. De Raad overwoog niettemin dat de bestemming van het betrokken gebied en de afbakening van zones voor groen in het ruimtelijk bestemmingsplan moeten gebeuren met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

8. Het Hof van Beroep te Gent sloot in een arrest van 10 november 2005 aan bij dit standpunt, dat meer specifiek moest oordelen over een strafvervolgung wegens het scheuren van een historisch permanent grasland gelegen in een valleigebied tot bouwland, terwijl de betrokken landbouwer niet beschikte over de vereiste natuurvergunning⁵. Het Hof bevestigde dat de BWK geen verordenende kracht heeft. Uit de motivering van het arrest blijkt nochtans dat de vrijspraak hoofdzakelijk steunde op het feit dat de toenmalige versie van de BWK (versie 1) onvoldoende gedetailleerde informatie bood over de vegetatiekenmerken van het betrokken perceel. De strekking van dit arrest dient bijgevolg enigszins genuanceerd te worden, in die zin dat het Hof de referentie aan de BWK ter beoordeling van het misdrijf niet zonder meer uitsluit omdat die kaart geen verordenende kracht heeft, maar in de strafinformatie de nodige gegevens ontbraken om de specifieke kenmerken van het betrokken terrein in het licht van de weerhouden kwalificatie 'historisch permanente grasland' te kunnen beoordelen.

In het arrest van 24 december 2010 neemt het Gentse Hof van Beroep opnieuw aan dat de BWK op zich geen verordenende of bindende kracht bezit, maar stelt het wel dat de gegevens van de BWK doorslaggevend zijn omdat de karteringseenheden uit de BWK werden overgenomen in bijlage V bij het Natuurbesluit. Het Hof stelt dat met de vaststellingen van de BWK enkel geen rekening zou kunnen worden gehouden indien deze zouden steunen op onjuiste vaststellingen of op een verkeerde beoordeling van de feitelijke vaststellingen⁶. Het Hof stelde aan de hand van de gegevens van het proces-verbaal (de omschrijving van het terrein en de fotoreportage) vast dat van dergelijke feitelijke onjuistheid *in casu* geen sprake was. Hieruit volgt ook dat op de beklagde de verplichting rust om de gegevens van de BWK te consulteren vooraleer werken uit te voeren op een terrein waarop zich mogelijk beschermde vegetatietypes bevinden en dat de door hem in voorkomend geval ingeroepen onwetendheid terzake de aanwezigheid van dergelijke vegetatietypes niet zomaar aannemelijk is. Eerder oordeelde de correctionele rechtbank te Gent in eenzelfde zin dat op de beklagde de verplichting rustte om na te gaan of een weiland gelegen in valleigebied, gelet op de floris-

1. Rode lijsten geven voor een bepaalde regio aan welke soorten uitgestorven, met uitsterven bedreigd, bedreigd of kwetsbaar zijn. Zie Ministerieel Besluit tot vaststelling van zes rode lijsten in uitvoering van artikel 5 van het soortenbesluit (maart 2011, *BS* 13 juli 2011).
2. RvS 27 januari 2000, nr. 84.964, CV WWI.

3. Zie voor een uitgebreidere bespreking van dit arrest K. DE ROO, 'Raakvlakken tussen natuurbehoud en ruimtelijke ordening', *TROS* 2001, 178-179.
4. RvS nr. 201.641, 8 maart 2010, Valvekens.
5. Gent (10de kamer), 10 november 2005, *onuitg.*, Not. Nr. 890/03
6. Gent (10de kamer) 24 december 2010, *TMR* 2011, 294 e.v.



tische waarde ervan, was opgenomen op de BWK als historisch permanent grasland¹.

De informatie van de BWK kan echter ook in het voordeel van de beklaagde werken. Zo oordeelde de correctionele rechtbank van Oudenaarde in een vonnis van 9 oktober 2003 dat geen schending van artikel 7 van het Natuurbesluit voorlag, vermits de BWK geen gegevens bevatte op basis waarvan het betrokken perceel als ‘moeras’ of ‘waterrijk gebied’ zou moeten worden gekwalificeerd². De loutere vermelding ‘drassig weiland en woeste grond’ op het bij de bouw aanvraag gevoegde liggingplan, is volgens de rechtbank alvast onvoldoende om te besluiten dat de percelen toch onder de vegetaties ‘moerassen en waterrijke gebieden’ zouden vallen. De rechtbank stelde overigens vast dat de verbaliserende natuurwachter de vegetatie op de percelen evenmin omschreef als een vegetatietype ‘moeras’ of ‘waterrijk gebied’. In een vergelijkbare zin oordeelde de Raad van State dat het feit dat de BWK aantoonde dat de betrokken percelen niet zijn aangeduid met een symbool dat voorkomt op Bijlage IV van het Natuurbesluit, een (weliswaar weerlegbaar) vermoeden uitmaakt van het feit dat op het betrokken perceel geen historisch permanent grasland voorkomt³. M.a.w. op basis van andere bewijselementen, zoals topografische gegevens of natuurbeheerplannen, kan de lacune op de BWK worden opgevangen.

9. Het Milieuhandhavingscollege houdt daarentegen een strengere visie aan. In een beslissing van 15 december 2010 werd door het College geoordeeld dat aangezien de BWK niet wettig werd vastgesteld en evenmin bekend werd gemaakt in het Belgisch Staatsblad, deze geen bindende en verordenende kracht heeft en bijgevolg niet tegenstelbaar is aan de betrokken landbouwer die een als historisch permanent grasland gekwalificeerd weiland, gelegen binnen een valleigebied en een speciale habitatbeschermingszone, had omgezet in een maïsakker. De landbouwer in kwestie werd door de gewestelijke entiteit een alternatieve bestuurlijke geldboete opgelegd van 544,50 euro. In beroep werd die beslissing echter vernietigd. Het Milieuhandhavingscollege steunde haar beslissing op de overweging dat de loutere en uitsluitende verwijzing naar de kwalificatie van het terrein op de BWK als historisch permanente grasland niet op afdoende wijze het bewijs van het bestaan van een milieumisdrijf aantoonde⁴. Verder stelt het College dat voor de definitie van historisch permanente grasland slechts in het Natuurbesluit indicatief wordt verwe-

zen wordt naar de karteringseenheden van de BWK. Uit dit alles besluit het Milieuhandhavingscollege dat “*de kwalificatie van de betrokken percelen als historisch permanent grasland onwettig is*” en “*het bewijs van het bestaan van het milieumisdrijf derhalve niet is geleverd*”.

Hoewel deze beslissing, in het licht van de aangehaalde rechtspraak, enigszins kan worden begrepen, rijzen toch een aantal vragen op.

Op de eerste plaats kunnen vragen worden gesteld bij de wijze waarop het Milieuhandhavingscollege de BWK uit de bewijswaardering weert. Hoewel, in tegenstelling tot Nederland⁵, de Belgische rechtsleer over dit onderwerp schaars is, kan aangenomen worden dat de vrije bewijsleer, die het Belgische strafprocesrecht beheerst, ook geldt in het kader van het bestuursrecht. Dit betekent dat het bestuursrecht geen bijzondere regels van bewijsrecht kent en het bestuursrechtelijke bewijs in beginsel ook niet gebonden is aan bepaalde wettelijke bewijsmiddelen⁶. Dit geldt voor bestuursrechtelijke procedures in het algemeen, dus ook voor die in het kader van de handhaving. Het Milieuhandhavingsdecreet bevat overigens aanwijzingen in het voordeel van die stelling. Artikel 16.4.51, §1 DABM, dat handelt over de samenstelling van het dossier van het dossier bij beroep tegen een beslissing van de gewestelijke entiteit, stelt dat deze entiteit het Milieuhandhavingscollege in het bezit moet stellen van de relevante processen-verbaal tot vaststelling van het milieumisdrijf, de verslagen tot vaststelling van de milieu-inbreuk en *alle andere stukken en alle nuttige inlichtingen die relevant zijn voor de beoordeling van het verzoekschrift*⁷. Het bestuursrechtelijke vrije bewijsrecht komt uiteraard niet neer op regelloosheid: onrechtmatig verkregen bewijs, onder andere als gevolg van de schending van de evenredigheidsregel van artikel 16.3.11. DABM⁸ of de essentiële normen van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR, kan uiteraard niet dienen. In het licht van deze vrije bewijsregeling lijkt het nogal eenvoudig om uit de afwezigheid van het juridisch statuut van de BWK *ipso facto* tot de onaanvaardbaarheid van dat bewijsmiddel te besluiten. Anders dan in het arrest van 24 december 2010 van het Hof van Beroep te Gent gaat het Milieuhandhavingscollege voorbij aan de vraag of er in het concrete geval inderdaad redenen waren om te twijfelen aan de juistheid van de biologische informatie van de BWK. Het is juist dat in het proces-verbaal dat aan de basis lag van de concrete beboetingsprocedure blijkbaar geen andere elementen aanwezig waren die de gegevens

1. Corr. Gent (21^e kamer), 10 juni 2003, *TMR* 2004, 259-260.
 2. Corr. Oudenaarde (9^e kamer), 9 oktober 2003, *TMR*, 2005, 420.
 3. RvS 25 september 2001, nr. 99.083, *De Plus*.
 4. Milieuhandhavingscollege, MHHC-10/4-VK, 15 december 2010, *TMR* 2011, 281 e.v.
 5. Zie o.a. Y.E. SCHUURMANS, *Bewijslast in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen*, Academisch proefschrift, Leiden, 2005, 363 pag., te consulteren via: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/1887/13613/5/Bewijslastverdeling+ihb+\(diss\).pdf](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/1887/13613/5/Bewijslastverdeling+ihb+(diss).pdf)
 6. P. DE HAAN, Th. G. DRUPSTEEN en R. FERNHOUT, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, Kluwer, 1998, 470.

7. Wat de bewijswaarde van de processen-verbaal betreft, bevestigt het Milieuhandhavingsdecreet dat die gelden tot bewijs van het tegendeel (art. 16.3.25 DABM). Een verslag van vaststelling van een milieu-inbreuk heeft die bewijswaarde niet (zie art. 16.3.23 DABM). Merk ook op dat bij gebreke aan overlegging van een dossier of inlichtingen door de gewestelijke entiteit, de door de beroepsindienaar aangehaalde feiten *als bewezen worden geacht*, tenzij die feiten kennelijk onjuist zijn of worden tegengesproken door zijn eigen stukken (art. 16.4.51 DABM).
 8. Zie C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, ‘Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl’, *TMR* 2009, 335.



van de BWK ondersteunden. Dit kan alvast worden afgeleid uit de overweging in de besproken beslissing van het Milieuhandhavingscollege dat “de kwalificatie van historisch permanent grasland volledig en uitsluitend gesteund is op de biologische waarderingskaart.” Maar daaruit kan niet zomaar worden afgeleid dat de wetenschappelijke informatie van de BWK foutief is en bijgevolg uit de bewijswaardering moet worden gesloten. In één adem met het voorgaande moet ook de vraag gesteld worden naar de rol van de bestuursrechter bij de bewijsvoering en bewijsgaring. Hoewel een algemeen kenmerk van het bestuursrechtelijk bewijsrecht is dat het feitenonderzoek en de bewijslevering primair plaatsvindt in de besluitvormingsfase, die nadien door de rechter wordt getoetst op zorgvuldigheid en volledigheid¹, hoeft de rechter zich niet te beperken tot een waardering van het in de bestuurlijke fase vergaarde bewijsmateriaal. Bekijkt men de bepalingen van artikel 16.4.24, artikel 16.4.51, artikel 16.4.57 en artikel 16.4.58 van het DABM dan beschikt het Milieuhandhavingscollege over verschillende mogelijkheden om in beroep een nader onderzoek naar de feiten in te stellen. Zo kan het bijvoorbeeld partijen oproepen om in persoon te worden gehoord, getuigen horen of een deskundige benoemen. Hij kan met het oog op materiële waarheidsvinding een eigen feitenonderzoek instellen, waarbij hij gebruik kan maken van verschillende onderzoeksbevoegdheden tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Op papier is de bestuursrechter dus een actieve rechter. Dit beeld steekt evenwel scherp af tegen de gedragslijn die het Milieuhandhavingscollege bij de beoordeling van de voorliggende zaak inneemt. Van een afzonderlijk feitenonderzoek in beroep was immers volstrekt geen sprake.

Uit de beslissing van het Milieuhandhavingscollege blijkt overigens niet dat de overtreder de juistheid van de kwalificatie van de betrokken weiland op de BWK in twijfel trok. De loutere omstandigheid dat in het proces-verbaal ‘louter en uitsluitend’ wordt verwezen naar de kwalificatie van het perceel in de BWK was voor dit aspect van de bewijslastvraag dan ook niet problematisch. De pleger van de overtreding had in essentie immers enkel aangevoerd dat hij onwetend was over die kwalificatie, met andere woorden dat hij had gedwaald omtrent de feitelijke kenmerken van het terrein en bijgevolg het moreel of schuldbestanddeel ontbrak. Het is bekend dat het niet volstaat om een rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond in te roepen, de bewering dat en dergelijke grond aanwezig is moet geloofwaardig worden aangebracht². Hoewel in het gemeenrechtelijk strafrecht de bewijslast in verband met de onjuistheid van de opgeworpen gronden

bij het openbare ministerie ligt, mag de rechtbank enige medewerking verwachten van de beklaagde. Hij zal elementen moeten aanbrengen om zijn beweringen te concretiseren wil hij het risico niet lopen dat de rechtbank zijn argumentatie afdoet als loutere of ongelooftwaardige beweringen³. Deze beginselen beheersen evenzeer het bestuurlijk boetesysteem⁴. Van de rechtvaardigingsgronden of de schulduitsluitingsgronden is weliswaar geen catalogus opgenomen in titel XVI van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM), maar zo nodig kunnen de klasieke strafrechtelijke strafuitsluitingsgronden naar analogie worden toegepast. Recent oordeelde het Grondwettelijke Hof nog dat niets verhindert dat de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid kan doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten⁵. Het Milieuhandhavingscollege had zich in het licht van het ingeroepen verweer bijgevolg moeten concentreren op de vraag of de onwetendheid waarop de overtreder zich beriep in de concrete omstandigheden wel geloofwaardig werd gebracht. Dit vergt een onderzoek *in concreto*. De formalistische argumentatie van het College, dat zich louter en alleen richt op de vraag naar juridisch geldingskracht van de BWK, draagt daar weinig of niets toe bij. Een dergelijke routineuze motivering dreigt *de facto* tot straffeloosheid te leiden. Uit de loutere vaststelling dat de BWK niet wettig is vastgesteld, niet is bekendgemaakt in Belgisch Staatsblad en derhalve niet tegenstelbaar is aan de burger, volgt immers niet automatisch dat de overtreder *in casu* geen kennis had of behoorde te hebben van de mogelijke aanwezigheid van een beschermd vegetatietype. Ondanks de afwezigheid van een juridisch statuut, behoudt ook voor de overtreder of de beklaagde de BWK zijn informatieve waarde over de biologische kenmerken van een terrein, net zoals een topografische kaart dit heeft voor de geografische ligging van een perceel.

D. Slotbeschouwingen

10. De biotoopbescherming in het Vlaamse Gewest verkeert in een sukkelstraatje. Dit houdt onmiskenbaar verband met de slechte juridische kwaliteit in het instrumentarium. Dit heeft ook zijn repercussies op de handhaving, die vaak moeizaam verloopt.

De beschermingsregeling die is uitgewerkt in het Natuurbesluit is nodeloos complex ingericht⁶. Die complexiteit wordt nog versterkt, nu naast het ontheffings- en vergunningsstelsel uit het Natuurbesluit nog een amalgaam van andere ontheffings- en vergunnings-

1. M. SCHREUDER-VLASBLOM, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer, Kluwer, 2008, 317.

2. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht In Hoofdlijnen*, Antwerpen/Appeldoorn, Maklu, 2009, 1207.

3. F. VAN VOLSEM en B.J. MEGANCK, ‘Milieurecht en straf(proces)recht: een aantal bedenkingen met onder meer aandacht voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen’, *RW* 2008, 751.

4. Zie H.E. BÖRING, *De bestuurlijke boete*, Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 43, Deventer, Kluwer, 2005, 68-69.

5. GwH, nr. 44/2011, 30 maart 2011, B.39.

6. Zie G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, L. DEKIMPE en V. EERENS, *Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek. Voorontwerp van decreet betreffende de natuur, de landschappen, de bossen en de wilde fauna en flora*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2005, 235.



plichten gelden bij ingrepen in de natuur¹. Ook het definitieapparaat is niet altijd even helder uitgewerkt. Een ander heikel punt dat centraal stond is in deze bijdrage, is het ontbreken van een juridisch statuut voor de BWK. De nefaste impact hiervan laat zich goed aanvoelen in de wispelturigheid van de rechtspraak over de vraag naar de inroepbaarheid van de BWK bij de bewijsvoering in het strafgeding. *De lege ferenda* is een expliciete erkenning van de bindende kracht van de BWK in de Vlaamse natuurwetgeving dan ook wenselijk. Eerder hadden gezaghebbende auteurs al gewezen op de wenselijkheid van een systeem van registratie van de beschermde biotopen en de bekendmaking ervan naar eigenaars en gebruiksgerechtigden². Dit vergt overigens niet noodzakelijk een decreetswijziging. Het huidige artikel 13, §1 van het Natuurdecreet lijkt immers voldoende ruim te zijn geformuleerd om de vaststellingsprocedure en de rechtsgevolgen van de BWK te regelen. In dit verband mag trouwens ook nog even worden herinnerd aan de verdienstelijke, maar wellicht illusoire ambities van de stellers van het voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek om, naar het voorbeeld van het plannen- en vergunningenregister voor het beleid inzake ruimtelijke ordening, een gemeentelijk natuurregister³ in te voeren.

11. Intussen doen de toezichthouders er verstandig aan om in het proces-verbaal waarin een overtreding op de reglementering inzake de biotoopbescherming wordt vastgesteld, naast de verwijzing naar de informatie van de BWK, ook andere elementen (zoals een feitelijke omschrijving, fotomateriaal of natuurbeheerplannen) op te nemen die de biologische kwalificatie uit de BWK ondersteunen. Zoniet dreigt hun interventie in een latere fase op een bewijsprobleem vast te lopen.

Peter DE SMEDT

Advocaat LDR

Vrijwillig Wetenschappelijk Medewerker Centrum voor Milieu- en Energerecht UGent

Hof van Beroep, Gent, 11 juni 2010

10^{de} Kamer

Voorzitter: D. Van Remoortel

Raadsheren: B. Meganck en E. Van de Sijpe

O.M.: J. De Clercq

Advocaten: mrs. L. Verbeke, R. Verstraeten en C. De Baets

Inzake: O.M. t/G.C. e.a.

1. Wet Mariene milieu – Marpolwet zoals gewijzigd door Wet Mariene milieu – Illegale lozing – Bilgewater conform Amendement op Marpol 73/78 of Marpol 73/78 – Olielozing – Geen vermelding overschreden norm in tenlastelegging
2. Wet Mariene milieu – Marpolwet zoals gewijzigd door Wet Mariene milieu – Gezamenlijke veroordeling natuurlijke persoon en rechtspersoon – Afwijking van artikel 5, tweede lid, Strafwetboek
3. Milieustrafrecht – Redelijke termijn – Overschrijding – Artikel 21ter Voorafgaande Titel Wetboek Strafvordering – Gevolgen

1. Het feit of de 15 ppm-norm, dan wel de 100 ppm-norm uit het niet goedgekeurde Marpol-Amendement of uit het oorspronkelijke verdrag moet worden gehanteerd, mist relevantie in deze zaak. Uit de vaststelling van de agenten van de BMM blijkt dat de olieconcentratie in de zichtbare vlek hoe dan ook veel meer bedroeg dan 100 ppm. De bewering dat de vlek het gevolg was van een toegelaten lozing van bilgewater is volstrekt onverenigbaar met de objectieve vaststellingen. Uit de vaststellingen blijkt dat er klaarblijkelijk en zonder meer sprake was van lozing van schadelijke stoffen, andere dan een toegelaten lozing van bilgewater, zodat het feit dat in de tenlastelegging niet wordt aangegeven welke norm overschreden werd, geen onontvankelijkheid van de strafvordering meebrengt nu beklagden voldoende konden uitmaken wat hen precies verweten werd, nl. het lozen van olie, een schadelijke stof, in zee.

2. Artikel 33 van de Marpolwet bepaalt uitdrukkelijk dat, in afwijking van artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek, de geïdentificeerde natuurlijke persoon steeds samen met de verantwoordelijke rechtspersoon kan worden veroordeeld wegens inbreuken op de bewuste wet en haar uitvoeringsbesluiten. Het hof dient niet te onderzoeken wie van deze beklagden de zwaarste fout beging.

3. Rekening houdend met het feit dat het opsporingsonderzoek reeds startte op 12 juni 2001 en het bestreden vonnis pas op 9 mei 2008 werd gewezen, roepen de beklagden terecht in dat de behandeling van de zaak tijdens de procedure voor de eerste rechter, buitensporige vertraging heeft opgelopen, waardoor de redelijke termijn is overschreden. Door het tijdsverloop tussen de feiten en de behandeling voor de rechter, zijn de bewijsvoering en het recht van verdediging van beklagden niet aangetast. Artikel 21ter Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering kan worden toegepast. De aard van de bewezen telasteleggingen, die rechtstreeks betrekking hebben op de vrijwaring van het mariene leefmilieu en de ernst en de omvang van de inbreuk brengen mee dat niettegenstaande het onverantwoord lang aanslepen van de zaak, niet alleen de vaststelling van de schuld nog noodzakelijk is, maar dat tevens een bestrafing maatschappelijk volkomen verantwoord blijft. Bij het bepalen van de strafmaat zal het hof toepassing makend van artikel 2ter Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering een straf beneden het minimum opleggen als passend rechtsherstel voor de overschrijding van de redelijke termijn.

1. We denken bijvoorbeeld aan het ontheffingsstelsel dat geldt voor ingrepen in VEN-gebied, waarvan de bepalingen nader zijn uitgewerkt in het zogenaamde Maatregelenbesluit (BS 27 januari 2004).
2. G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Intersentia, Antwerpen, 2000, 688-689.

3. Zie art. 11.21 e.v. voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek. In het algemeen register zouden naast de beschermingsbesluiten, natuurrichtplannen, gebieden waar een voorkooprecht geldt en onteigeningsbesluiten, ook de afbakeningen op kaart van de beschermde biotopen, leefplaatsen en kleine landschapselementen worden opgenomen.

